Deutscher Bundestag **Drucksache 19/10165**

19. Wahlperiode 14.05.2019

Antrag

der Abgeordneten Alexander Graf Lambsdorff, Grigorios Aggelidis, Renata Alt, Christine Aschenberg-Dugnus, Nicole Bauer, Jens Beeck, Mario Brandenburg, Dr. Marco Buschmann, Carl-Julius Cronenberg, Britta Katharina Dassler, Hartmut Ebbing, Dr. Marcus Faber, Daniel Föst, Otto Fricke, Thomas Hacker, Katrin Helling-Plahr, Markus Herbrand, Torsten Herbst, Katja Hessel, Manuel Höferlin, Dr. Christoph Hoffmann, Reinhard Houben, Ulla Ihnen, Olaf in der Beek, Gyde Jensen, Dr. Christian Jung, Thomas L. Kemmerich, Karsten Klein, Dr. Marcel Klinge, Daniela Kluckert, Pascal Kober, Dr. Lukas Köhler, Carina Konrad, Konstantin Kuhle, Ulrich Lechte, Christoph Meyer, Dr. Martin Neumann, Christian Sauter, Dr. Wieland Schinnenburg, Frank Sitta, Judith Skudelny, Bettina Stark-Watzinger, Dr. Marie-Agnes Strack-Zimmermann, Benjamin Strasser, Michael Theurer, Stephan Thomae, Dr. Florian Toncar, Gerald Ullrich und der Fraktion der FDP

70 Jahre Parlamentarische Versammlung des Europarates – Parlamentarier als treibende Kraft für Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit im Europarat

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Die Gründung der Parlamentarischen Versammlung des Europarates (PVER) jährte sich am 05. Mai 2019 zum 70. Mal. Die PVER und der Europäische Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) sind Eckpfeiler des Schutzes der Menschenrechte. Die Glaubwürdigkeit des Europarates hängt entscheidend davon ab, ob die Europäische Konvention für Menschenrechte und die Institutionen des Europarates in der Praxis respektiert und die Urteile des EGMR von den Mitgliedsstaaten umgesetzt werden. So hat sich die PVER entscheidend an der Ausarbeitung der Konvention zur Bekämpfung des Menschenhandels von 2008 beteiligt. Für die Bundesrepublik Deutschland ist es unerlässlich, gute Beziehungen unter den Mitgliedstaaten des Europarates immer an die Einhaltung von Menschenrechten und Werte der Demokratie zu knüpfen. Europa muss in der Welt weiterhin der Kontinent sein, der für Pressefreiheit, Bürgerbeteiligung, Gleichheit der Geschlechter, Gewaltenteilung, Demokratie und Religionsfreiheit steht.

Glaubwürdigkeit gegenüber Russland und der Türkei erhalten

Die mangelnde Umsetzung von Urteilen des EGMR beeinträchtigt den Schutz der Menschenrechte von Bürgerinnen und Bürger in den Mitgliedsstaaten. Bislang sind 3.852 Urteile des EGMR gegen die Türkei (Türkei - Country Factsheet) und 2.550 der Urteile gegen Russland (Russland - Country Factsheet) nicht umgesetzt. Im Jahre 2015 wurde in Russland ein Gesetz verabschiedet, wonach russische Gerichte nur noch dann an EGMR-Urteile gebunden sind, wenn diese nicht gegen die nationale Verfassung verstoßen. Damit verabschiedete sich Russland de facto von der Bindungswirkung der Urteile des EGMR

(http://www.ksrf.ru/ru/News/Pages/ViewItem.aspx?ParamId=3244) und wendet sich gleichzeitig von Art. 15 Abs. 4 der russischen Verfassung ab und von dem dort verbürgten Vorrang völkerrechtlicher Verträge vor nationalem Recht.

Die Umsetzung der Urteile des EGMR wird zwar nachgehalten. Auch kann das Ministerkomittee mittels Beschlusses mit einer Zweidrittelmehrheit die Rückverweisung eines nicht umgesetzten Urteils an den EGMR bewirken (gem. Art. 46 Abs. 4 EMRK). Dieser Schritt wurde erst einmal, gegen Aserbaidschan, gewählt. Sanktionsmöglichkeiten unterhalb des Niveaus einer Drohung mit dem Ausschluss aus dem Europarat sind nicht vorgesehen. Eine Absichtserklärung (Kopenhagener Erklärung) zu einer EGMR-Reform von April 2018 deutet nun sogar an, dass mehr Rücksicht auf nationale Besonderheiten genommen werden wird. Statt die Befugnisse der Mitgliedstaaten auszuweiten, wäre es zielführender, die Umsetzung der EGMR-Urteile auf nationaler Ebene stärker zu kontrollieren. Das zeigen die Beispiele Türkei und Russland.

Handlungsbedarf besteht darüber hinaus bei der finanziellen und personellen Ausstattung des EGMR, die prekär wurde, als Russland seine Zahlungen an den Europarat einstellte. Der Haushalt des EGMR wird über Zuwendungen des Europarates in Höhe von knapp 70 Millionen Euro finanziert, wobei der Europarat wiederum durch Beitragszahlungen der Mitgliedsstaaten finanziert wird. Rund 10% dieser Beitragszahlungen entfielen auf Russland. Als Reaktion auf die völkerrechtswidrige Annexion der ukrainischen Halbinsel Krim im Februar 2014 wurde Russland das Stimmrecht in der parlamentarischen Versammlung des Europarats entzogen. Die russische Delegation nimmt seitdem nicht mehr an den Plenarsitzungen der Parlamentarischen Versammlung des Europarats teil und Russland hat die Pflichtbeitragszahlungen an den Europarat, über den auch der EGMR finanziert wird, eingestellt. Die dadurch entstandene Lücke im Haushalt des Europarats konnte bisher nicht geschlossen werden. Die finanzielle Ausstattung des Europarats und des EGMR ist dabei gerade vor dem Hintergrund der fehlenden Beitragszahlungen Russlands wieder und weiter zu verbessern, auch um so langfristig auch die Verfahrensdauer vor dem EGMR im Einzelfall deutlich zu reduzieren.

Der Europarat ist seit jeher eine Plattform für den Dialog. Umso bedauerlicher ist die Entscheidung der Duma vom Januar 2019 keine PVER-Delegation mehr zu schicken und damit diplomatische Kanäle zu kappen anstatt auf Dialog zu setzen. Doch ohne ein Entgegenkommen Russlands können sich die Beziehungen nicht verbessern, denn es kann nicht im Interesse des Europarates sein, denjenigen Mitgliedsstaat zu belohnen, der sich am wenigsten an die Regeln hält. Ansonsten steht die Glaubwürdigkeit des Europarates bei Menschenrechten auf dem Spiel.

Interinstitutionelles Zusammenwirken von PVER und EGMR stärken

Die Mitgliedstaaten des Europarates sind dazu verpflichtet, ihre nationalen Institutionen in die Lage zu versetzen, einen ausreichenden Schutz von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit zu gewährleisten. Effizienter Rechtsschutz für alle europäischen Bürgerinnen und Bürger durch den EGMR setzt wiederum voraus, dass anhängige Verfahren binnen einer absehbaren Zeit erledigt und gefällte Urteile des Gerichts durch den jeweils betroffenen Mitgliedsstaat auch umgesetzt werden. Es ist die Aufgabe des EGMR als internationales Gericht, über die Einhaltung der EMRK in den 47 Staaten des Europarates zu wachen.

Individualbeschwerden (Art. 34) sind ein Fortschritt europäischer Rechtsprechung, auch Rechte von Einzelpersonen übernational durchsetzen zu können. Die hohe Anzahl und lange Bearbeitungszeit dieser Verfahren sind ein Indiz dafür, dass weiterer Reformbedarf bei der Durchsetzbarkeit von Menschenrechten besteht. Neben der Staatenbeschwerde (Art. 33) EMRK, und dem Gutachtenverfahren (Art. 47 EMRK) stellt das Individualbeschwerdeverfahren die dritte vor dem

EGMR zulässige Verfahrensart dar. Nach dem Jahresbericht des EGMR (Stand: 2018) sind 56.350 Verfahren anhängig, insgesamt wurden nur 42.761 abgeschlossen (Jahresbericht EGMR 2018, S. 167). Die meisten der Verfahren richten sich gegen wenige Mitgliedstaaten. So haben 11.745 der anhängigen Verfahren ihren Ursprung in Russland, 8.503 in Rumänien, 7.267 in der Ukraine und 7.107 in der Türkei (Jahresbericht EGMR 2018, S. 168). Allein die Bearbeitung der heute beim EGMR anhängigen Verfahren würde Jahrzehnte dauern.

Um die Erledigungsrate des EGMR zu erhöhen, wurden bereits 2009 und 2010 durch institutionelle Reformen das sogenannte "Priority Policy" und das 14. Zusatzprotokolls eingeführt. Letzteres ermöglicht unter anderem Einzelrichtern, offensichtlich unzulässige Beschwerden für unzulässig zu erklären oder zu streichen, wenn eine solche Entscheidung ohne weitere Prüfung getroffen werden kann (Art. 27 Abs. 1 EMRK). Auch besteht die Möglichkeit für den Gerichtshof Beschwerden dann für unzulässig zu erklären, wenn die beschwerdeführende Person keinen erheblichen Nachteil erlitten hat (Art. 35 Abs. 3 lit. b EMRK).

Um die Effizienz des EGMR zu steigern, sollte das der Arbeitsweise des EGMR zugrunde liegende Verfahrensrecht angepasst werden, sodass die letztlich entscheidenden Spruchkörper weniger unzulässige oder wiederkehrende Verfahren erreichen. Entsprechende Maßnahmen sollten unter Beteiligung der PVER entwickelt und umgesetzt werden.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. einen Mechanismus voranzutreiben, der die Umsetzung der EGMR-Urteile auf nationaler Ebene stärken soll, indem er nicht nur Entschädigungszahlungen an die Kläger, sondern Strafzahlungen gegen Staaten selbst ermöglicht, die Urteile des EGMR nicht umsetzen,
2. darauf hinzuwirken, dass ausstehende Beiträge an den Europarat von Mitgliedsstaaten eingefordert werden,
3. Mitgliedsstaaten, die nicht vertragstreu sind, ihren Zahlungsverpflichtungen an die PVER bzw. den EGMR nicht nachkommen und Urteile des EGMR nicht umsetzen, kontinuierlich an ihre Verpflichtungen zu erinnern, sowie auf dieser Grundlage insbesondere mit Russland für die Erneuerung der Zusammenarbeit im Rahmen der PVER einen konstruktiven Dialog zu suchen,
4. auf ein neues Beitrittsübereinkommen der Europäischen Union hinzuwirken, mit dem die Voraussetzungen dafür geschaffen werden, den nach Art. 6 Abs. 2 EU-Vertrag vereinbarten Beitritt der EU zur Europäischen Menschenrechtskonvention zu vollziehen,
5. in Zusammenarbeit mit dem im Juni 2019 neu zu wählenden Generalsekretär des Europarates sicherzustellen, dass die Menschenrechtskommissarin und die Venedig-Kommission in ihrer Handlungsfähigkeit gestärkt werden.

Berlin, den 14. Mai 2019

Christian Lindner und Fraktion